

组织化包干：乡村振兴背景下农村公共品供给的路径创新[※]

内容提要：农村公共品供给长期面临效率与公平失衡的治理困境。在乡村振兴战略背景下，如何依托资源下乡实现农村公共品的有效供给，是亟需回答的重要命题。以湘中大成桥镇“美丽屋场”建设为例，从农民组织化的视角出发，构建“动力—能力”的分析框架，提出“组织化包干”的农村公共品供给创新路径。“组织化包干”是基层政府将农村公共品供给事务发包给农民自组织，通过权责重构、引导培育、激励转换实现公共品供给效能提升的制度模式。这一模式的内在逻辑体现为农民组织化动力的激活与农民组织化能力的提升。其中，政策激励、需求整合与利益预期的协同作用激活了农民组织化动力，载体构建、资源整合与规则创新提升了组织化能力，两者结合有效破解了传统项目制下公共品供给的“最后一公里”困境。“组织化包干”内涵了资源下乡转化为治理效能的可能性，是推动农村公共品供给从“行政主导”向“协同治理”转型的有益尝试，为乡村振兴阶段的乡村建设提供了经验启发。

关键词：组织化包干 农民组织化 农村公共品供给 资源下乡 项目制

中图分类号：F292；C916

文献标识码：A

文章编号：1009—2382(2025)07—0123—10

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2025.07.005

一、问题的提出

农村公共品供给一直是关系农村发展、影响农民生活的关键议题(肖建,2017),构建有效供给制度是推进中国式现代化的重要内容。中华人民共和国成立以来,农村公共品供给方式经历了从新中国成立初期“政治动员”到改革开放后“村庄自筹”,再到税费改革以来“项目制供给”的三次主要变革(乔翠霞和王骥,2020)。项目制作为当前农村公共品供给的制度基础,其意图在于通过专项转移支付“反哺”农村(周飞舟,2012),缓解农村公共品供给中的资金约束,然而实践表明,大量的资源输入并未带来农村公共品供给水平的同步提升,惠农项目与小农户对接的“最后一公里”难题未解(王海娟,2015),甚至形成“分利秩序”(陈锋,2015),最终导致公共品供给陷入效率与公平的失衡困境。随着乡村振兴战略的实施,国家进一步提升了下乡资源的体量与层次以弥补乡村发展短板,2025年中央一号文件强调,“统筹城乡县域规划

布局,推动基础设施向农村延伸,提高农村基本公共服务水平”。在此背景下,如何实现农村公共品的有效供给,促进乡村全面振兴,成为了基层治理中的重要议题。

围绕项目制下农村公共品供给困境这一议题,学界进行了相对丰富的讨论。已有研究主要分为两种视角:一是国家制度视角,相关研究聚焦项目制本身的逻辑缺陷,揭示项目制设置、运转中的技术失灵问题,主张通过制度创新提升公共品供给效率。作为一种“技术性管理手段”,项目制自上而下的决策机制与标准化的过程管理使项目下乡时呈现出“刚性嵌入”的状态(马翀炜和孙东波,2022),难以回应农民分散化、差异化的需求。从项目制实施过程来看,项目制虽强化了中央治理能力但无法解决代理人“委托”激励不足的问题,项目制在县市以下运转环节的天然不足催生了利益寻租空间(张静,2014)。同时,由于委托—代理链条过长,各个层级都具有将自身政策意图融入项目的可能性(杜春林和张新文,2015),政府基

[※] 基金项目:国家社会科学基金一般项目“老龄化背景下数字乡村建设的包容性路径研究”(编号:24CSH043)。

于项目资金使用最大化的自利性考虑往往对民众公共需求进行“选择性供给”,造成项目分配的“马太效应”进而加剧了村庄分化(杨善华,2017)。基于此,建立项目制供给的分层优化思路(桂华,2014),引入市场机制促进供需匹配(林万龙,2001)与推进民主决策“发挥民主的民生绩效”(田孟,2019)或成为改善公共品供给绩效的着力点;二是村庄社会视角,研究者将后税费时代乡村社会的整体性转型纳入研究视野,从社会基础、基层治权、社会结构等多角度对公共品供给困境加以阐释,强调通过挖掘村庄内生力量解决农村公共品供给的“最后一公里”问题。相关研究将公共品供给落地困境看作公共目标对私人利益约束失灵的结果,人口空心化、村庄社会分化、权力异化等复杂社会情境带来了乡村社会资本与村庄公共性的瓦解(李庆召和马华,2017),加之基层组织治理能力弱化,自下而上的“合作”与自上而下的“组织”处于两难困境(龙斧和高万芹,2016),突出表现为村民有效动员与参与性不足(刘建平和陈文琼,2016),村庄公共品高效供给始终难以达成。有研究指出,村庄社会性力量是影响农村公共品供给的关键力量,在有一定内聚力的村庄项目制运转能够发挥积极作用(谢小芹和简小鹰,2014),基于此,应通过动员促进外部资源内部化,实现乡村的可持续发展(梁伟和桂华,2024)。

既有研究从不同分析角度揭示了项目制下公共品供给的结构性困境,极富启发性,但仍有一些可以推进的地方:一是,国家制度视角及村庄社会视角普遍承认农民参与对农村公共品供给的重要价值,但受村庄社会变迁与基层治理生态转型的现实制约,少有研究对村庄内部主体供给农村公共品的可行路径进行深入探讨。事实上,对分散农户个体的“增权赋能”不足以达成乡村建设目标,资源输入需要一个多元利益共享的“强共同体”来承接,只有个体农民通过组织化建立协调一致的行动能力,才能与国家、市场等外部力量完成对接(王春光,2022),从这个意义上讲,乡村建设真正需要的是一种“乡村主体性”(吴重庆和张慧鹏,2018)或“村社自主性”(董磊明和邹松,2020);二是,单方面强调制度建设与村庄自主性发挥都存在一定的局限性,制度内供给与制度外供给并非是完全割裂的,农村公共产品有效供给的关键恰恰在于找到

两者结合切面。事实上,项目公共利益与农民个体利益具有一致性(易卓,2022),项目下乡的效果很大程度上取决于资源分配方式与乡村社会的契合度。基于此,基层政府如何通过项目资源输入促进农民组织化参与,成为了当前农村公共品供给的关键问题。

本文以湖南宁乡市大成桥镇2020年开始推广的“美丽屋场建设”为经验基础,从农民组织化的视角出发,构建分析框架,提出一种基层政府优化农村公共品供给的新模式,并概括为“组织化包干”。“组织化包干”是一种以农民自组织为核心载体,基层政府通过发包关系嵌入实现权责关系再造与治理成本内化,进而完成农村公共品高效供给的制度创新。通过对“组织化包干”制度安排及运行机制的分析,讨论在资源下乡背景下如何通过项目分配激活村民自治,从而提升农村公共品供给效率。

二、理论分析:“组织化包干”的学理意涵

1. 理论基础:农民组织化的研究进阶

农民组织化指的是“农民在乡土社会中建构起相互联系、相互依赖的物质利益或精神利益的结群过程”(文军和卢素文,2022)。研究表明,农民组织化不是一个纯粹的经济问题,而是集经济效率、社会整合、政治赋权为一体的多维治理机制,其本质是通过组织化实践实现资源配置效率、社会关系重构与基层权力再分配的协同演进(李怀瑞和邓国胜,2021)。这种三位一体的复合性特点,为破解项目制下公共品供给的“最后一公里”困境提供了理论支点。

从农村公共品供给的视角来看,农民组织化通过整合分散的农户,将其转化为具有协同效应的集体行动单元,显著提升了农村公共品供给的效率与质量。其核心功能主要体现在以下三个方面:一是,需求整合。通过构建系统性的需求整合机制,农民组织化能够有效整合农户的异质性需求,并借助民主参与机制和偏好表达机制,实现对村民公共需求的系统性识别。这种整合机制不仅降低了公共品供给过程中因技术理性而产生的资源错配风险,还提高了供给的精准性和有效性。二是,成本内化。通过组织化的集体行动,农民组织化实现了协商成本的内部化,同时基于集体认知的一致性和制度化约束,有效抑制了“搭

便车”行为。这种机制不仅降低了公共品供给的交易成本,还增强了集体行动的稳定性,从而优化了供给过程中的成本结构;三是,制度管护。通过激活村庄内生治理能力,农民组织化推动了公共品供给模式从单一的“政府主导”向“村社共治”的多元协同模式转型,这种转变不仅缓解了基层财政压力,还通过组织化参与重塑了社会资本和共同体意识,有效解决了公共品管护中的形式化监督问题。更重要的是,农民组织化推动了公共品供给从短期的“输血式”供给转向长效的“造血式”治理,为破解项目制困境、实现乡村可持续发展提供了重要的制度保障和实践路径。

立足中国实践,农民组织化作为农村发展与治理的重要议题,其发展脉络历经从集体化时期的制度实践到市场化时代的多元探索,然而现阶段无论是从小农户自身的局限性、乡村弱质化的社会基础还是正式组织职能异化等角度解释,乡村整体组织化程度较低已是不争的事实。基于此,如何在当前的社会环境下实现农民组织化成为了学界关注的重要问题,已有观点主要分为三种:一是“利益联结”论,持该观点的学者将集体理性视为个体理性的副产品,基于此,建立农民与建设项目及外部力量合理分配的利益关联机制成为了组织化的关键(贺雪峰,2019);二是“教育改造”论,相关学者将农民“集体主义观念”缺失视为组织化的最大障碍,重建村社集体并将其打造为培养新型农民的学校或成为可行路径(杨团等,2021);三是“社会激活”论,相关研究认为村庄社会中基于面子、伦理、人情等传统社会资本产生的自发合作更具组织化潜力,应通过外部力量促进合作“圈子扩大”,实现扎根传统与自主发展能力扩大的双重效能(陈奕山和吴重庆,2021)。可以看到,虽然路径各不相同,但学者们普遍认识到仅依靠农民内生动力实现组织化显然是无法完成的,几乎必然需要外源力量介入,这与“新内生发展理论”具有一致性。

在项目下乡的背景下,项目资源是与农民生产生活联系最为紧密的外部资源,基于此,具有项目“剩余控制权”的基层政府的角色尤为关键,基层政府如何调动项目资源激活农民组织化,成为乡村振兴时期农村公共品供给中的重要问题。湖南宁乡市大成桥镇“组织化包干”的实践具有一定的启发意义。

2. “组织化包干”的概念内涵

“包干制”作为一种经济学领域的典型制度,现已在公共行政领域得到广泛应用,其核心在于发包人将某项事务发包给承包人,承包人在享有一定自主权的同时承担相应的责任,由此解决产权不清晰产生的激励困境。农村公共品供给中,项目制本身就是“行政包干制”的实践体现,“分级治理”是其基本的制度框架(渠敬东,2012),在这一模式下,由于不能产生财富额外增量,下级组织通过完成上级制定的任务产生政治激励(郭亮,2015)。除“行政包干制”外,还有学者提出了“市场包干制”的实践模式(安永军,2020),即在外部监控的前提下政府将公共品供给事务承包给私人经营主体,利用市场机制提高公共品供给效率。

与其他两种模式类似,“组织化包干”中,地方政府与基层政府依然作为项目资源的发包方存在,但不同的是,承包方既不是行政代理人,也不是市场主体,而是通过民主程序产生的农民自组织(见图1)。“组织化包干”有三个核心组成部分:一是公共事务的发包。基层政府将项目规划权、实施权等权力下放至农民自组织中,仅保留监督与验收职能,与此同时,围绕公共品供给产生的一系列事务也由农民自组织承担,

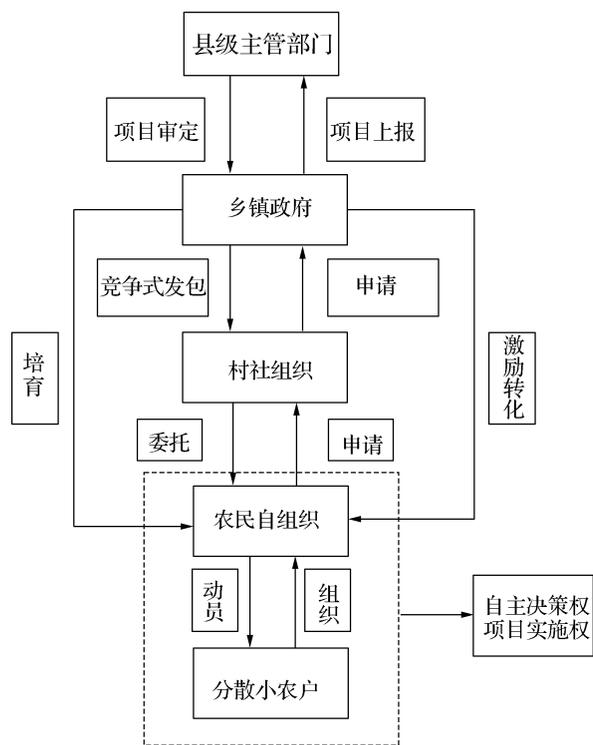


图1 “组织化包干”的运作机制

这一过程本质上是权责关系的重新配置。二是自组织的全过程培育。农民自组织作为国家与农民的“中间结构”,能够实现外部力量与内部秩序的融合,然而这一组织形态并非天然生成,其形成与运行需要经历系统性培育,大量的群众动员工作是形成农民自组织顺利运转的前提。三是激励转换。在“组织化包干”的模式中,农民自组织不具有市场主体的经济利益驱动,也缺乏下级政府的政治激励保障,因此需要构建专门的激励机制以维持组织的持续性和有效性。

基于此,可以将“组织化包干”界定为,地方政府把公共事务发包给农民自组织,通过权责重构、引导培育、激励转换实现农村公共品供给效能提升的制度模式。借助“组织化包干”,农民自组织获得项目设计的自主权,公共品供需不匹配的问题得以有效化解,组织内部通过民主实践内化了项目协商成本,对农民不合作行为进行了有效规制,实现了权力的去悬浮化与制度化监督,提升了国家公共品供给效率,乡村治理绩效也得以改善。

3. “动力—能力”:“组织化包干”的分析框架

在乡村振兴战略背景下,如何通过制度创新激活农民组织化参与公共品供给,成为破解项目制困境的关键。本文从农民组织化视角出发,构建“动力—能力”二维分析框架,系统阐释“组织化包干”模式的作用机制与运作逻辑。该框架突破传统单一维度分析的局限,将制度激励、社会基础与治理能力纳入统一解释体系,为理解资源下乡背景下的农民组织化实践提供了新的理论工具。

“动力”指的是“组织化动力”,公共品供给受益农户产生集体行动意愿是化解农村公共品供给问题的基础。整体来看,农村公共品供给中的“动力生成”是政策激励、需求整合与利益预期三重机制协同作用的结果。首先,政策激励作为外部引导,对组织化动力生成提供了制度杠杆与实践框架;其次,公共需求构成了农民组织化的内部驱动力,助推了组织化的生成;最后,利益预期强化了个体激励,最终实现了宏观目标向微观动力的转型。可以看到,这种联动效应形成了“政策撬动需求、需求激活利益、利益反哺政策”

的螺旋上升,打破了传统项目制“资源悬浮”的困境,推动公共品供给从“被动接受”转向“主动创造”,为乡村振兴注入可持续的内生动力。

“能力”指的是“组织化能力”,是将组织化动力转化为公共品供给效能的关键环节,主要包含三个方面的内容:一是组织化载体的构建;二是组织化资源的整合,资源是组织化能力;三是组织化规则的建立,规则是组织化能力的制度保障。这一能力体系构建突破了传统项目制“重资源分配、轻能力建设”的局限,形成了“载体支撑—资源驱动—规则保障”的动态链条,为公共品供给效能提升提供了整体性支撑。

本文调研经验来自笔者2024年7月5日至25日在湖南省宁乡市大成桥镇为期20天的田野调研,调研以参与式观察及半结构式访谈的方式对该地美丽乡村建设情况进行了系统性考察,访谈对象包括宁乡市农业农村局相关负责人、乡镇政府干部、Y村、X村等村村组干部、妇女小组长、理事长、理事会成员、普通村民^①。大成桥镇下辖1个社区8个行政村,全镇户籍人口34711人,该镇曾为资源型乡镇,2014年煤矿政策性关停后,生态环境恢复与基础设施建设成为该地的重点工作。然而,虽然群众普遍希望发展公益事业,但项目下乡过程又常因占地等问题遭遇抵制,最终导致公共品供给陷入困境。基于此,2020年起大成桥镇以“美丽屋场”建设为切入点开始了“组织化包干”实践,实现了农村公共品的高效供给。

三、经验呈现:“组织化包干”的阶段化实践

基于湖南宁乡市大成桥镇“美丽屋场建设”的实践经验,“组织化包干”的运作可以划分为:包干前的制度设计、包干中的项目分配、包干后的组织实施三个阶段。通过阶段性推进,基层政府实现了农民组织化动力的激活和组织化能力的培育,促进了乡村治理效能的系统性提升与公共品供需的高度适配。这种阶段化实践路径突破了传统项目制的线性治理思维,实现了公共品供给从“行政主导”到“协同治理”的范式转变,为乡村振兴时期的乡村建设模式提供了可复制的制度样本。

^① 编码说明:为方便对访谈信息管理,本文采用“访谈时间—访谈对象姓名首字母”的编码方式,示例如:20221009ZS。

1. 准备阶段:政策调试与制度设计

2020年,为打造“五美”乡村,提升农民生活品质,长沙市出台了“美丽屋场建设”试点的政策,以此为抓手推动农村宜居环境和美丽乡村建设。按照政策方案,美丽屋场建设以50栋左右连片的合法住宅为一个创建单元,注重自然村落(屋场)的整体提升,具体要求涉及村庄绿化、水体净化、地面洁化、庭院靓化、民风淳化等多个方面,对于验收合格的项目,长沙市给予60万元的资金奖补,获评“五星美丽屋场”的奖补90万元。“美丽屋场建设”试点的出现为大成桥镇公共品制度创新提供了政策契机。“原来公共品供给总是出现受益不均的问题导致流产,美丽屋场建设辐射范围广、建设内容全,当时政策文件出来就感觉这可能是能促进群众参与的重要机会,所以我们立刻向上级争取机会,最终得到了两个试点机会。”(20240716HW)通过项目试点时,乡镇积累了相对丰富的经验,并明确了下一步开展建设的方向,“项目试点的先进经验就是要发动群众,这两个屋场都有群众筹资筹劳、占地都是自愿出让没有赔偿。吸取的教训是项目还是不能外包,主要是中间费用太高,预算评审、招投标代理费再加上工程队赚的钱,90万的项目只能办50万的事情,质量不好保障,协调成本也高,要让群众自己做”(20240716HW)。

2021年随着《长沙市全域推进美丽宜居村庄建设实施办法》的发布,大成桥镇美丽屋场建设全面启动,结合试点经验,大成桥镇发布了《基础设施建设以奖代投三个三分之一模式》的指导性文件,文件明确提出了“三个三分之一”模式,即通过群众筹资、在外乡友捐资、镇村以奖代投各出资三分之一,撬动在村群众与社会资金参与乡村建设。此后,这一指导性文件被进一步规范,形成了《以三三制激发群众内生动力推进乡村建设》的实施方案,该方案目标是“建立一个三方主体共同参与的、能激发村民参与动力的公共产品供应机制,形成一个‘政府主导、村级主体、群众主人’的乡村公益建设管理模式”。

以“三三制”为基础,大成桥镇对农村公共品供给形成了一套完整思路流程:首先,要求民主推选屋场召集人队伍(后称“美丽屋场建设理事会”),召开屋场户主会,同时成立各级乡村公益建设工作领导小组,

由镇村两级书记牵头推进,为美丽屋场建设提供保障;其次,要求各村组按照镇级出台的政策文件,组织群众对建设管理制度、项目建设和资金使用等事项进行专题协商讨论和决策,镇村干部列席参加,明确村民在乡村公益建设中的角色和责任;再次,实施“组账双管”的三级协同监管体系,做到“自管自用自公开”的基础上,村级对组级流水账目业务支持,镇村两级公示公开,与此同时充分发挥群众监督作用;最后,公共设施建成后,由屋场召集人统筹资金、人力、技术等要素,镇村加强财政和资源支持,实现全民参与长效管护。

可以看到,通过政策调试,乡镇建立了一套“项目发包到组,屋场理事会包干,村民民主参与”的制度设计,这一方案明确了农民自组织的主体地位与建设责任,也成为了当地农村公共品建设的指导方案。

2. 分配阶段:竞争式发包与滚动式发展

制度出台后,如何激发各村社参与“美丽屋场项目”的热情成为了公共品建设能否落地的关键,基于此,大成桥镇采取了“竞争式发包”与“滚动式发展”的项目分配方式。

一方面,大成桥镇在项目分配阶段引入竞争机制,以村民建设意愿及行动力为评估标准进行非均衡分配,以此激发村组主动性。与其他基层政府“自利性”考虑不同,大成桥镇美丽屋场建设项目分配不预先规定范围及地点,不进行平均化分配,实行财政支持指标竞争申报,“谁先动工完善基础,镇村优先倾斜指标”。按照要求,想要争取项目的村民小组每户户主需要书面写出同意拆除封闭式围墙、无偿调地让地、按不低于3000元/户和不低于4个工日/人筹资筹劳的承诺书。凡是承诺率低于95%以上的,建设投入体量过大、资金来源不足的,都会被乡镇否定。

另一方面,为了兼顾项目分配公平性,大成桥镇确定了“滚动式发展”的思路,以此鼓励村组的整体性参与。具体来说,大成桥镇将美丽屋场分为两类,一类为高标准的市级奖补项目,投入120万~150万元;另一类为镇级自设项目,投入80万~100万元,资金主要用来整合水利、农业、环保、交通等小型项目。对于基础能力较强的村社,可直接争取市级项目;而对于发展相对滞后的村社,则采取分步实施的方式:第一年完成基础性任务(如打路基),第二年再

实施耗资较大但易操作的道路黑化、文化广场铺装、亮化等工程。2021年,大成桥镇将15个已启动但因指标限制未能享受奖补的美丽屋场建设项目,在2022年纳入奖励范围并提质升级,当年完成40个美丽屋场建设,成效显著。

3. 实施阶段:自主建设与整体管理

在美丽屋场项目建设实施阶段,建设理事会作为“承包方”在前台负责项目建设的具体工作,乡镇则作为“发包方”在后台对项目、监督,两者叠加实现了公共品建设的有效落地。

在美丽屋场建设实践中,理事会通常由5~8个成员组成,成员由小组户代表选举产生,通常是“有热情、有时间、有能力、有威望”的村庄精英,理事会会长为实际负责人。值得注意的是,有关美丽屋场建设的大小事宜并非由理事会决定,而是需要以屋场会的形式与村民共同决策。民主协商的内容涉及项目建设的一系列事项:整体性的规划设计、各户门前的建设方案、筹资筹劳的规则办法、资金使用及施工单位的选取等。屋场会开展的过程也是公意的达成过程,通过充分讨论可以保证公共建设最大化回应村民需求。在最早起步的毛公塘美丽屋场建设中,为完成工程建设,开了数十次屋场会,“大事小事都要开会解决,可以吵,但是就是要把道理讲清楚”(20240719ZZR)。经过多次动员,毛公塘形成了“四精两拆两让不眼红”的规则共识^①,这一规则后被全镇推广。除民主协商外,群众还需要身体化参与施工、自觉对外包相关工程进行监督,按照自治规则开展项目维护。由此完成了以理事会为依托、屋场会为载体、群众组织化参与公共品建设的全过程。

与此同时,乡镇将项目包干给小组理事会后,也并未彻底脱离项目建设。整体来看,基层政府主要起到了以下作用:一是上下衔接。虽然公共品建设内容由村民小组自行讨论决定,但市级验收有一些“规定性”要求,两者在一定程度上存在张力。乡镇一方面需要对美丽屋场建设方案进行前置把握,对两者需求进行融通引导,另一方面也要做好沟通解释工作,“上面有时候也会觉得,为什么买肉的钱买了菜,买米的钱

买了油,但是有些工程确实是老百姓需要的,我们做好解释工作,最终还是通过了验收”(20240718HW)。二是风险把控。在公共品建设中,基层政府向社会主体发包越过了行政发包的组织边界,理事会作为村社自组织有时难以平衡群众多元化的建设需求,带来了新型债务的风险,乡镇政府必须进行过程追踪与严格管理。三是协调动员。按照乡镇要求每个屋场建设时联组联村干部都需要到场,相关工作纳入绩效考核,联村干部一方面可以在镇、村、组之间扮演协调、沟通、信息对称的作用,另一方面也可以在理事会及村干部做不通工作时给予指导及支持。四是激励配套。为加强示范促进实现长效治理,大成桥镇围绕“建设过程中的‘有功者’”这一主题出台了一系列社会激励措施,如对组织屋场召集人、村(居)民代表等群体召开季度工作总结、推进会和年度工作总结表彰大会,进行“最美召集人”“最美代表”评选等,并进行了镇域“道德积分制”的建设推广。

4. “组织化包干”的制度绩效

在湖南宁乡市大成桥镇的实践中,通过“组织化包干”模式的制度创新实现了公共品供给绩效的系统性提升。

从经济层面上看,“组织化包干”实现了公共品的有效供给及项目资金的高效利用。一方面,通过屋场会协商与理事会主导的需求整合机制,提升了公共品供给与村民实际需求的匹配度。2020—2024年,大成桥镇完成道路提质改造200余公里,同步实现水体维护、亮化工程等多元化需求供给,破解了传统项目制“撒胡椒面”式供给的错配困境;同时,在多元主体的协同参与及协商成本内化之下,实现了公共品供给成本的高效控制。2020—2024年大成桥镇村民累计筹资超5000万元,义务投工10万个工日,通过取消工程外包、村民自主监督施工,项目成本降低40%,资金使用效率大幅提高。

从政治层面上看,“组织化包干”推动了基层治理能力的系统性升级。首先,项目实施中以民主协商替代行政强制,通过“四精两拆两让不眼红”等公共规则

^① 所谓“四精”是精诚团结搭班子、精心规划定项目、精雕细琢搞建设、精打细算用资金;“三筹”是筹资金、筹劳力、筹智慧;“两拆”是拆围墙、拆空心房,“两让”是让田地、让土地,资金投哪里项目建哪里相互不眼红攀比。

化解利益冲突,消解了治理矛盾。大成桥镇项目建设期间实现了“零信访”,较此前项目制矛盾发生率下降90%。其次,村民通过参与决策、施工与监督,实现了群众主体性激活,如今全镇村民每月都会自发组织一次的“洁村运动”,以实现公共品的长效管护。最后,围绕农村公共品供给这一议题,镇村干部与村民、村民之间产生了高密度互动,促进了社会资本再生产,地方的居住环境、群众的精神面貌、社会乡风民风得到持续改善,有群众反映“感觉一起干活的时候又回到了集体时期,现在建好了大家感情都更好了,晚上经常约着一起散散步,看看还有什么地方没有做好随手收拾下,这是原来从来没有过的”(20240712MRH)。

四、“组织化包干”的运作逻辑

大成桥镇“组织化包干”的公共品供给模式创新内涵了农民组织化动力激活、组织化能力提升两大关键机制。其中,组织化动力是农民参与公共品供给的逻辑起点,组织化能力是动力转化为效能的关键媒介,两者结合突破了传统项目制困境,实现公共品供给效能的跃升。

1. 农民组织化动力的激活

农村公共品供给困境很大程度源于农民集体行动的结构缺失,“组织化包干”突破这一困局的关键在于构建“外部引导—内部驱动—个体激励”的联动效应,为农民参与公共品供给注入持续动力。

(1) 政策激励的外部引导。在“组织化包干”模式中,基层政府通过制度设计形成外部引导,从而将国家政策势能转化为农民组织化的行动动能,这种制度创新本质上是对乡村社会变迁与项目制困境的双重回应。

制度变迁理论强调正式规则与非正式约束的互动如何重塑行为选择。在“组织化包干”中,基层政府围绕公共品供给开展了一系列制度设计,通过政策调试推动诱致性制度变迁,激活了农民组织化动力。首先,基层政府采取竞争式的资源分配方式,重构了公共品供给的激励结构,项目资源获取与组织绩效直接挂钩。这种“饥渴式供给”的分配策略软化了行政意图,“承诺率 $\geq 95\%$ ”“无偿调地让地”等硬性门槛引导村庄主动整合需求、动员资源,形成了“谁积极支持谁”的良性竞争。其次,基层政府通过调整委托—代

理关系,将项目决策权与实施权下放给农民自组织,既避免行政过度干预,又释放农民参与公共品建设的自主性,推动农民组织化从“可能”向“可行”转变。最后,基层政府通过“三三制”制度设计,以“以奖代补”方式支持项目,要求村民前置解决自筹与捐资问题,这在扩宽了资金来源的同时对村社组织化提出了客观要求。可以看到,基层政府一方面通过强制性条件,如竞争门槛等设定村民组织化的行动框架,另一方面通过诱致性空间,如引入竞争机制、以奖代补、弹性赋权等激发农民组织化参与的主动性,实现了公共品供给从“政府主导”向“需求驱动”的转型。

(2) 内生需求的自发驱动。在“组织化包干”模式中,农民内生需求的驱动构成了农民组织化的原发性动力,其本质是农民基于生存理性与生活改善诉求形成的自治治理动力。现阶段,随着农民流动及人地关系变革,农民利益分化已经成为社会事实,但整体性的利益诉求依然存在,改善型公共品需求逐渐成为主导趋向。

农民利益分化的关键在于协调外出农民与在村农民的需求差异。尽管外出农民的主要收入来源及社会关系已部分脱嵌于农村,对村庄公共品建设的诉求有所降低,但基于“代际分工为基础的半工半耕”家计模式,外出农民的父母在村,且相当比例的务工人员存在回村养老的预期,因此其与村庄仍保持着密切联系。在乡村振兴背景下,农民群体对公共品供给的需求已超越基础性需求,转向“美好生活的向往”。如道路拓宽、文化广场、亮化工程等公共品建设既能够满足外出务工农民偶尔回村休闲、日后养老久居的需要,也能够满足在村农民改善生活条件的现实诉求。与基础类公共品相比,这些改善型公共品类俱乐部产品、标准化程度低、公私边界模糊的特征客观上要求农民整合公共需求及全过程参与,从而为农户自发组织化提供了内生动力。

(3) 利益预期的个体激励。农民组织化动力的个体激励源于对参与行为的“成本—收益”理性计算,其本质是通过利益预期将宏观治理目标转化为微观行动逻辑。在“组织化包干”的公共品供给实践中,农民并非被动响应政策号召,而是基于生存理性权衡合作收益与风险,形成“合作即受益”的稳定预期。

一方面,农民愿意组织化参与公共品供给的首要

动机在于获取直接经济利益。“饥渴式供给”改变了农民对资源可及性认知,农民身体化参与、资金投入与项目资源获取、获得生活环境改善形成直接捆绑,由此产生了参与建设的积极性。此外,为减少农民对合作风险的担忧,基层政府通过“滚动发展策略”与“兜底承诺”,稳定了农民收益预期与参与动力。另一方面,组织化参与不仅是经济行为,更是社会资本再生产的过程,在“组织化包干”的实践中,农民能够通过参与公共事务获取象征性资本。在村及返乡精英农民更在意社会地位,入选理事会被视为“有威望”的标志,可增强社区话语权并与乡镇干部建立私人关系,因此更有动力成为核心成员;普通村民则通过组织化参与实现自我价值及共同体归属感,特别是在村庄共识基础上,义务投工、捐资被视为“有公心”的表现,“不合作”行为则会受到负面评价。这种“面子—利益”的互惠机制将个体行为嵌入村庄道德评价体系,形成了对农民个体的非正式约束。

2. 农民组织化能力的提升

动力生成仅是治理变革的起点,能力建设才是效能转化的关键。“组织化包干”通过载体构建、资源整合与规则创新三重维度,实现了组织化能力提升的系统性建构。

(1) 载体构建。组织化载体的构建是实现公共品有效供给的结构基础,在大成桥镇实践中,建设理事会作为农民公共品建设的组织化载体,其构建兼顾了适配性与合法性原则,确保了有效运转。

从适配性角度来看,组织载体的建构需要选择合适的治理单元与参与主体。根据威廉姆森(2002)的交易成本理论,载体构建通过缩短治理半径、优化信息传递降低协调成本,将“潜在集团”转化为“显在集团”。村民小组作为血缘关系及地缘关系型构的自然单元,具有生产生活互助、人情往来、历史传统等赋予的组织优势,且最容易实现公共品需求的最大公约数,因此最适合在这一范围内进行组织培育。与此同时,组织化载体具有政策执行主体与村庄利益代理主体的双重身份,需承担需求整合与资源调配的核心职能。大成桥镇以抓“关键少数”为核心,积极吸纳在村精英、返乡乡贤、家族代表等群体进入理事会,实现了政府、市场与村庄资源的有效衔接。从合法性的角度

来看,组织载体的合法性源于民主程序的正当性。理事会并非政府指定,而是经由民主选举产生,村民小组户代表在屋场会上公开推选理事会成员,乡镇、村级在场监督保证程序透明,因此这一载体代表公意,开展工作时更具权威性。

(2) 资源整合。组织资源的整合是农民组织化能力提升的基础条件,这种资源主要涉及经济资源、社会资源两方面。其中,经济资源提供了组织化开展的物质保障,满足了公共品建设的生产要素投入,社会资源支持了社会动员的开展,降低了公共品供给的交易成本,二者共同提升了公共品供给效能。

从经济资源来看,大成桥镇“组织化包干”模式整合了专项资金、涉农项目和村民筹集资源。专项资金包括长沙市奖补的30万元、宁乡市配套的30万元及大成桥镇配套的20万元;涉农项目则是基层政府通过整合各类小型涉农资金而实施的具体建设工程;村民筹集的资金以“乡贤捐助”为主,但实现了村社成员全覆盖。从社会资源来看,乡土社会内生的人情、关系、面子、价值认同等非物质要素是村社开展社会动员的重要基础。正如一位理事会会长所言:“不存在开不了的锁,只是你没有找到对应的钥匙”(20240711CGW)。在“组织化包干”的实践中,经济资源激活社会资本,提升村民的“主人翁意识”,社会资本减少不合作行为降低了投入成本,两者互促提高了公共品供给绩效。

(3) 规则建立。组织规则的建立是农民组织化能力提升的制度保障,其核心在于通过正式规则与非正式约束的协同设计,将分散的个体行为纳入集体行动框架,降低治理成本并提升效能。根据奥斯特罗姆(2012)的公共池塘资源理论,清晰的规则边界是自主治理的核心要件,宁乡市大成桥镇通过规则创新形成“权责明确、管理有序、监督有效”的制度体系。

首先,在“组织化包干”实践中,以发包关系为中介,重塑了公共品供给中的权责关系。地方政府将项目发包给建设理事会,使其成为规划、建设、管理、监督的实体单元,锁定了项目责任。同时,通过“屋场会”等全过程民主程序,平衡了农民与理事会的权利义务关系,使农民真正成为公共品建设的主体。其次,“组织化包干”构建了前台民主治理与后台行政统筹的协调管理模式。从前台来看,公共品建设规则是

基层民主推动的“公共规则”，规则确立过程也是公共权力的实践过程，从而约束了不合作行为；从后台来看，基层政府通过行政统筹解决了项目建设涉及的验收、协调等超出村民小组能力范围的事项，保障了项目建设的完成。最后，“组织化包干”建构了制度监督、社会监督的双重监督规则，减少了项目运作风险，实现了公共品供给效率与稳定性的双重要求。在制度监督方面，大成桥镇通过“组账双管”等机制，确保了资金使用透明化和项目建设规范性；在社会监督方面，大成桥镇将村民的知情权、参与权和监督权制度化地融入项目运作的各个环节，促进了监督的在地化和内化。此外，大成桥镇还配套了“民情监督站”“镇村监督热线”等，形成了“制度监督+社会监督”的治理闭环。

五、总结与讨论

本文以湖南省宁乡市大成桥镇“美丽屋场建设”为经验基础，构建“动力—能力”分析框架，系统阐释了“组织化包干”模式在农村公共品供给中的制度创新与破解项目制困境的运作逻辑。研究发现，农民组织化是破解农村公共品供给困境的核心路径，农民组织化的关键在于组织化动力与组织化能力的提升。“组织化包干”的模式创新通过政策激励、需求整合与利益预期的协同作用激活了农民组织化动力，依托载体构建、资源整合与规则创新，提升了农民组织化能力，二者的动态结合有效破解了传统项目制下公共品供给“最后一公里”的困境，实现了公共品供给从“行政主导”到“协同治理”的范式转变，完成了供给效率与治理效能的双重跃升。

“组织化包干”拓展了农民组织化理论边界，创新了农村公共品供给模式，形成了一条不同于“行政包干制”与“市场包干制”的第三条道路，为乡村振兴时期农村公共品的有效供给提供了路径探索（见表1）。具体来说，“行政包干制”以科层制为基础，权责集中于行政体系内部，科层控制构成了其核心运转逻辑，然而，过长的“委托—代理”链条易导致信息不对称与激励扭曲，最终陷入公共品供给“目标替代”困境；“市场包干制”则通过政府购买服务或外包形式引入市场主体承接公共品供给，强调通过契约关系提升效率，但市场主体的逐利性易导致公共品供给偏离公益性

目标。与前两者相比，“组织化包干”以农民自组织为承包主体，权责下沉至村社单元，“政府发包—农民自治”的双向互动促进了农民组织化参与，由此实现了农村公共品供给的供需匹配、协商成本内化及有效管护，显著提升了农村公共品绩效水平。

表1 农村公共品供给模式比较

供给模式	行政包干制	市场包干制	组织化包干制
承包主体	下级政府或行政代理人	市场主体	农民自组织
运作逻辑	科层控制	利润导向	行政激活自治
供给优势	执行效率高	专业化程度高	适配精准、可持续性高
局限	供需错配	交易成本高	社会资本依赖
适用场景	基础性公共品供给	经营性公共品供给	改善型公共品供给

值得注意的是，“组织化包干”模式的效能发挥依赖一定的适用条件，其推广需注意以下结构约束：一是从村庄社会基础来看，“组织化包干”实践依赖于村庄内部的社会网络、信任关系与共同体意识等社会资源，换言之，这一模式开展以内生社会资本的可动员性为前提。大成桥镇为宁乡市、长沙市近郊乡镇，农民家庭生活遵循“城乡两栖”的家计模式，村庄依然是当地农民的重要生活场域及意义归属，而在空心化严重、社会分化加剧的村庄，因缺乏集体行动的社会基础，可能难以完成有效的自组织；二是从项目属性与资源匹配的角度来看，这一模式更适用于改善型公共品供给，此类项目需求差异化显著、公私边界模糊需要开展大量在地化协商工作，“组织化包干”通过基层民主的激活能够有效解决这一问题。但这一模式在基础性公共品供给中存在天然缺陷。基础性公共品具有纯公共品属性，其供给应遵循均等化原则，“组织化包干”以村民自筹资金与劳动力投入为参与门槛，这可能导致经济薄弱村因无力承担自筹部分而被边缘化，影响社会公平。

“组织化包干”的实践表明，农村公共品供给效能的提升需超越“国家—市场”二元对立，转向“政府—社会”协同治理范式，其核心在于通过农民组织化将外部资源输入转化为内生治理能力，这为乡村振兴阶段的公共品供给提供了启发。与此同时，对于政策实

践者而言,也需警惕将“组织化包干”视为“万能药方”,而应结合地方实际,在培育社会资本、优化制度设计、强化资源整合等方面持续发力,方能实现公共品供给从“输血”到“造血”的长效转型。

参考文献:

1. [美]奥利弗·E.威廉姆森著,段毅才、王伟译:《资本主义经济制度:论企业签约与市场签约》,商务印书馆2002年版。
2. [美]奥斯特罗姆著,余逊达、陈旭东译:《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,上海译文出版社2012年版。
3. 安永军:《农村公共品供给中的“市场包干制”:运作模式与实践逻辑》,《中国农村经济》2020年第1期。
4. 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》2015年第3期。
5. 陈奕山、吴重庆:《“去能一赋能”视角下的小农户发展研究》,《马克思主义与现实》2021年第5期。
6. 董磊明、邹松:《中国村社自主性与外部资源的内部化》,《学术月刊》2020年第6期。
7. 杜春林、张新文:《从制度安排到实际运行:项目制的生存逻辑与两难处境》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第1期。
8. 桂华:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》2014年第4期。
9. 郭亮:《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,《政治学研究》2015年第1期。
10. 贺雪峰:《农民组织化与再造村社集体》,《开放时代》2019年第3期。
11. 李怀瑞、邓国胜:《社会力量参与乡村振兴的新内源发展路径研究——基于四个个案的比较》,《中国行政管理》2021年第5期。
12. 李庆召、马华:《价值与限度:农民再组织化与村级治理组织体系再造——基于广东省梅州市F村基层治理改革的思考》,《社会主义研究》2017年第2期。
13. 梁伟、桂华:《分配型民主治理:项目下乡促进治理有效的实践路径》,《求实》2024年第3期。
14. 林万龙:《家庭承包制后中国农村公共产品供给制度诱致性变迁模式及影响因素研究》,《农业技术经济》2001年第4期。
15. 刘建平、陈文琼:《“最后一公里”困境与农民动

员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析》,《中国行政管理》2016年第2期。

16. 马翀炜、孙东波:《项目的刚性嵌入及其后果——以哈尼族大沟村治污项目为中心的人类学讨论》,《贵州社会科学》2022年第1期。
 17. 乔翠霞、王骥:《农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新——大宁县“购买式改革”典型案例研究》,《中国农村经济》2020年第12期。
 18. 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。
 19. 田孟:《发挥民主的民生绩效——村级公共品供给的制度选择》,《中国农村经济》2019年第7期。
 20. 王春光:《乡村建设与多元共享利益共同体的建构》,《人民论坛·学术前沿》2022年第15期。
 21. 文军、卢素文:《乡村治理中的农民组织化:何以可能,何以可为?》,《人文杂志》2022年第11期。
 22. 吴重庆、张慧鹏:《以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第3期。
 23. 肖建:《中国农村公共品供给自愿缴费机制研究——兼评〈自为与共享:连片特困地区农村公共品供给的社会基础〉》,《农业技术经济》2017年第1期。
 24. 谢小芹、简小鹰:《国家项目地方实践的差异性表达及成因分析——基于西部和中部两村庄的比较研究》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2014年第1期。
 25. 薛雯静、宋丹丹:《圈层中的“农民主体性”:基于S省芳林村“美丽乡村保护项目”的研究》,《社会》2024年第2期。
 26. 杨善华:《“项目制”运作方式下中西部农村社会治理的马太效应》,《学术论坛》2017年第1期。
 27. 杨团、刘建进、仝志辉:《村庄再造:建设有权有能有为有位的村庄主体》,《经济导刊》2021年第12期。
 28. 易卓:《农村公共品供给中的“民主包干制”:制度安排与运行机制》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2022年第2期。
 29. 张静:《行政包干的组织基础》,《社会》2014年第6期。
 30. 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期。
- 作者简介:张一晗,武汉大学国家文化发展研究院讲师(武汉 430072)。

[责任编辑:唐文浩]